

Parecer jurídico.

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/21. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. MERENDA ESCOLAR. ANÁLISE DOS REQUISITOS FORMAIS.

## 1. DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO – ANÁLISE DE ASPECTOS FORMAIS/LEGAIS

A presente manifestação jurídica é restrita aos aspectos formais/legais do Processo Administrativo nº 002/2025, Dispensa Eletrônica nº 001/2025, que tem por objeto a aquisição, em caráter emergencial, de gêneros alimentícios destinados ao preparo de merenda escolar.

A caracterização situação emergencial, os quantitativos, especificações dos itens e o prazo estimado da contratação não serão objeto de valoração, pois estão na esfera de responsabilidade dos agentes públicos.

## 2. DA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS

O art. 37, XXI, da Carta Magna, dispõe de que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão realizadas mediante processo licitatório, deixando a cargo da legislação infraconstitucional a definição de casos excepcionais, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos nossos)*

O constitucionalista José Afonso da Silva<sup>1</sup> ensina que licitação é um procedimento administrativo destinado a escolha de particulares para executar obras, serviços ou fornecimentos, após processo seletivo da proposta mais vantajosa:

*“Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.” (grifos nossos)*

O saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> define licitação como a sucessão de atos ordenados e vinculantes voltados à seleção da proposta mais vantajosa para satisfação de determinado interesse público:

<sup>1</sup>DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 36ª ed. rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 676.

<sup>2</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 310.

Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

000593

**GLEIDSON ASSUNÇÃO**  
**SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA**

*"Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (...). Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fato de eficiência e moralidade nos negócios administrativos." (grifos nossos)*

A Lei nº 14.133/21 estabelece as normas gerais de licitação e contratos para a Administração Pública, dispondo em seu art. 75 as hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado/dispensável.

José Carvalho dos Santos Filho<sup>3</sup> entende que **a dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.**

Dentre as possibilidades de dispensa de licitação está a contratação emergencial (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21), a qual reclama a demonstração de urgência no atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e bens (públicos e particulares), devendo ser restrita à aquisição dos bens ou serviços necessários ao atendimento da emergência ou calamidade pelo prazo máximo de 01 (um) ano:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

**VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (grifos nossos)**

Joel de Menezes Niebuhr<sup>4</sup> classifica a dispensa emergencial como medida extrema para salvaguardar o interesse público de forma imediata, ou seja, sem a necessidade de aguardar a conclusão de processo licitatório em virtude de situação emergencial:

**"Uma das principais hipóteses de dispensa de licitação pública é a concernente a situações de emergência ou urgência, em que o contrato administrativo precisa ser realizado imediatamente, pois, se o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado.**

(...)

**Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento ou prejuízo ao atendimento de alguma demanda social, pela solução de continuidade ou prejuízos à execução de atividade administrativa. Com o escopo e evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública." (grifos nossos)**

O professor Jacoby Fernandes<sup>5</sup> esclarece que o administrador deve realizar as aquisições na medida exata para o atendimento da situação emergencial:

<sup>3</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 259.

<sup>4</sup>NIEBHUR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública, 4 ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 261.

<sup>5</sup>JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: inexigibilidade de licitação: procedimento para contratação sem licitação; justificativa de preços; inviabilidade de competição; emergência; fracionamento, parcelamento; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta, 10 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pág. 271.

000594

**GLEIDSON ASSUNÇÃO**  
**SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA**

*"(...) não é possível ao administrador pretender utilizar uma situação emergencial ou calamitosa para dispensar a licitação em aquisições que transcendam ao objeto do contrato, que, nesses casos emergenciais, deve ser feito tão-somente no limite indispensável ao afastamento do risco. Haverá, assim, profunda correlação entre o objeto pretendido pela Administração e o interesse público a ser atendido." (grifos nossos)*

Marçal Justen Filho<sup>6</sup> sintetiza com propriedade tudo que até fora exposto ao afirmar que é necessário identificar a urgência e analisar se a contratação pretendida é a melhor medida possível dentro do contexto fático:

*"O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando afastar o risco de dano irreparável." (grifos nossos)*

O Tribunal de Contas da União possui firme jurisprudência no sentido de que a contratação deve ser restrita a parcela mínima necessária para mitigar o dano e que a solução definitiva, a depender do caso, deve ser resolvida através de procedimento formal de licitação:

*"O objeto da contratação direta fundamentada em dispensa de licitação por emergência não pode extrapolar a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes (art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021). (grifos nossos)  
(Acórdão 1340/2024-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)"*

Em suma, a dispensa prevista no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21, exige a caracterização da situação emergencial, a demonstração de que a contratação direta é a via adequada para eliminar o risco, a realização de aquisição/contratação em quantidade exata e suficiente ao enfrentamento da emergência e, por fim, que a vigência contratual máxima seja de até 01 (um) ano.

Tudo isso deve ser materializado e formalizando em processo administrativo, que deve conter os requisitos previstos no art. 72, da Lei nº 14.133/21:

**Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

**I - documento de formalização de demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

**II - estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

**III - parecer jurídico** e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

**IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**

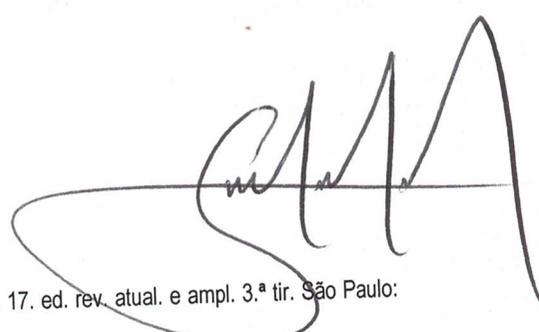
**V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**

**VI - razão da escolha do contratado;**

**VII - justificativa de preço;**

**VIII - autorização da autoridade competente.**

<sup>6</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev. atual. e ampl. 3.ª tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 480.  
Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.



000595

**GLEIDSON ASSUNÇÃO**  
**SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA**

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

Superada a exposição legal, doutrinária e jurisprudencial acerca da dispensa emergencial (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21), passo a análise formal do caso concreto.

**3. DA CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL E DAS MEDIDAS PARA AFASTAR O RISCO – ART. 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/21**

A Diretora do Departamento de Alimentação Escolar indicou como emergencial a aquisição de gêneros alimentícios, alegando, em síntese: **a)** o Pregão Eletrônico destinado à aquisição de merenda escolar para ano letivo ainda não havia sido publicado; **b)** proximidade do início do ano letivo (03/02/2025) e **c)** necessidade de fornecimento de merenda escolar.

A medida adotada para afastar o risco foi contratar, em caráter emergencial (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21), empresas para fornecimento de gêneros alimentícios.

**4. DA FORMALIZAÇÃO E INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – ART. 72, I, II E IV DA LEI Nº 14.133/21**

Observo que a contratação emergencial foi formalizada no Processo Administrativo nº 002/2025, Dispensa Eletrônica nº 001/2025, e foi instruída com Documento de Formalização da Demanda, cotações de preços (art. 75, VIII, §6º c/c art. 23 da Lei nº 14.133/21), mapa de apuração de preços, termo de referência, identificação de saldo e dotação orçamentária e instrumento de contratação direta, em atendimento ao disposto no art. 72, I, II e IV.

**5. DA DIVULGAÇÃO, FORMA DE PARTICIPAÇÃO E RAZÕES DA ESCOLHA DOS CONTRATADOS – ART. 72, V, VI E VII DA LEI Nº 14.133/21**

No dia 16/01/2025, a Administração Municipal divulgou no Diário Oficial, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e em seu Portal da Transparência a intenção em receber propostas e documentos de habilitação, os quais deveriam ser encaminhados através da plataforma Bolsa Nacional de Compras até o dia 23/01/2025, data em que seria realizada a disputa de preços.

Do que consta nos autos, as razões da escolha dos fornecedores **COMERCIAL SÃO VICENTE** e **ART LIMP** foram a oferta dos menores valores e o atendimento aos requisitos de habilitação, conforme Ata Deliberativa lavrada em 23/01/2025, tal como exigido no art. 72, V, VI e VII.

**6. DO PARECER JURÍDICO - ART. 72, III, DA LEI Nº 14.133/21**

A presente manifestação jurídica acerca do cumprimento dos requisitos formais visa atender ao disposto no art. 72, III, da Lei nº 14.133/21, sendo oportuno repisar que a caracterização situação emergencial, os quantitativos, especificações dos itens e o prazo estimado da contratação não foram objeto de valoração.

**7. DAS CONCLUSÕES, DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES E DA RECOMENDAÇÃO**

Diante do exposto, opino pela regularidade formal/legal dos atos administrativos até aqui praticados no âmbito do Processo Administrativo nº 002/2025, Dispensa Eletrônica nº 001/2025, que tem por objeto a aquisição, em caráter emergencial, de gêneros alimentícios destinados ao preparo

000598

GLEIDSON ASSUNÇÃO  
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

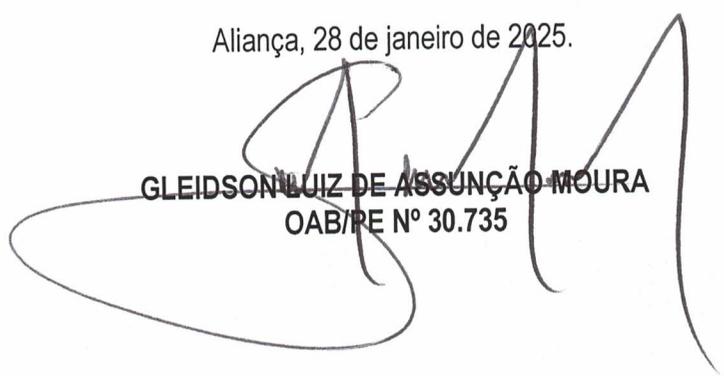
de merenda escolar, face ao cumprimento do disposto nos artigos 75, VIII e 72, incisos I a VII, da Lei nº 14.133/21.

Caso a contratação seja levada a termo, o processo deve ser instruído com autorização do Gestor do Fundo Municipal de Educação, **único requisito formal/legal que ainda resta ser cumprido para satisfação integral do disposto no art. 72, da Lei nº 14.133/21.**

Registro que o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deve ser divulgado no Diário do Município e no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP.

Por fim, recomendo a adoção de todas as providências necessárias à conclusão do Processo Licitatório nº 001/2025, Pregão Eletrônico nº 001/2025, que tem por objeto a aquisição de gêneros alimentícios destinados ao fornecimento de merenda escolar.

Aliança, 28 de janeiro de 2025.



GLEIDSON LUIZ DE ASSUNÇÃO MOURA  
OAB/PE Nº 30.735